DINÁMICAS GEOPOLÍTICAS GLOBALES Y EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Bernardo Sorj y Sergio Fausto

Working Paper nº 1, Julio de 2010



www.plataformademocratica.org

Dinámicas Geopolíticas Globales y el Futuro de la Democracia en América Latina[1]

Bernardo Sorj y Sergio Fausto

El actual cuadro internacional se caracteriza por la disminución del poderío estadounidense, la ascensión de nuevas potencias, en particular China, y el papel estratégico que asumieron los recursos naturales en la inserción de América Latina en los mercados internacionales. En el caso latinoamericano, o por lo menos sudamericano, la región comenzó a reflejar el nuevo contexto internacional.

Las dinámicas políticas de los países de América Latina no son, y nunca lo fueron, un simple subproducto de las transformaciones del sistema mundial y/o de la voluntad e intereses de potencias de fuera de la región. Por lo tanto, dentro de la preocupación que nos orienta — el futuro de la democracia en la región —, los posibles modelos alternativos de inserción económica y geopolítica en el sistema internacional deben ser entendidos como recursos que son apropiados creativamente por los actores sociales y políticos nacionales y traducidos en propuestas de gobierno que avanzan intereses e ideologías de grupos específicos, según características propias de países o grupo de países en la región.

A continuación presentamos una serie de hipótesis sobre la dinámica geopolítica global y regional y los desafíos que colocan a la consolidación de la democracia en la región. El texto fue elaborado a partir de una serie de trabajos producidos por especialistas y fue discutido en una reunión con un grupo de trabajo de intelectuales públicos de la región.[2] Dada la diversidad de posiciones y diferencias de énfasis, los comentarios recibidos por el grupo de trabajo, algunos de los cuales fueron presentados por escritos, se encuentran al final de cada sección.[3] Los resultados de las discusiones indican que a pesar de eventuales diferencias de visiones e interpretaciones políticas, existe un enorme espacio para avanzar en el diálogo para elaborar una reflexión latinoamericana plural sobre los desafíos colocados a la región, dadas las transformaciones por las cuales atraviesa el sistema internacional.

---

[1] Agradecemos a la Open Society Institute, a la Fundación Telefonica y a la Konrad Adenauer Stiftung el apoyo que permitió a Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) realizar este proyecto.

[2] Celso Lafer, ex-ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Carlos "Chacho" Álvarez, ex-vice-presidente de Argentina, Cesar Gaviria, ex-presidente de Colombia, Constanza Moreira, senadora de la república de Uruguay por el Frente Amplio, Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente del Brasil, Henry Pease García, profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, ex-presidente del Congreso peruano, Ignacio Walker, senador de la república de Chile, ex-ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Rubens Barbosa, presidente del Consejo Superior de Comercio Exterior de la FIESP, ex-embajador del Brasil en Londres y en Washington DC, Sergio Amaral, director del Centro de Estudios Americanos, ex-ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior del Brasil, Víctor Hugo Cárdenas, ex-vice-presidente de Bolivia.

[3] La versión final del trabajo es de responsabilidad de los autores. Ninguna afirmación del texto puede ser atribuida individualmente a los miembros del grupo de trabajo. Agradecemos la participación y comentarios de Hildegard Stausberg, jefe de Política Internacional del periódico *Die Welt*, y Peter Fischer-Bollin, representante de la Fundación Konrad Adenauer en Brasil, que apoya este proyecto.

1. El fin de la hegemonía de los Estados Unidos

El mundo unipolar que parecía afirmarse en los años noventa con el fin de la Unión Soviética y un orden internacional bajo la hegemonía de los Estados Unidos, orientado hacia economías de mercado y democracias liberales, perdió su impulso. En su lugar, entramos en una época de transición compleja, en el cual los Estados Unidos disminuyen su peso en la economía mundial y su capacidad de imponer un orden político global a su imagen e intereses. Los costos y complicaciones de la invasión en Irak, las enormes dificultades de pacificar Afganistán y la frontera con Paquistán, y la crisis financiera que se inició en 2008, solo para mencionar algunos de los problemas que enfrenta la administración Obama, afectaron tanto el atractivo de la visión de mundo promovida por los Estados Unidos como, sobre todo, la capacidad de este país de imponer su perspectiva estratégica global.

Esto no significa que nos encaminamos, por lo menos en un corto plazo, hacia un mundo donde el poder sea compartido y administrado por un conjunto de países relativamente equivalentes. Lo que está en juego, en este periodo histórico, es la transición hacia una hegemonía norteamericana negociada. A no ser que se piense que podrá surgir en un futuro próximo una potencia militar y económica con poder similar al de los EEUU o un orden político mundial con sustentación militar cuando sea necesaria, organizado consensualmente por un poder internacional — como las Naciones Unidas —, el desafío que se coloca actualmente es el del pasaje de la hegemonía estadounidense a una hegemonía de Estados Unidos compartida con potencias regionales.

La hegemonía de los Estados Unidos tenía un doble aspecto: por un lado estaba al servicio de los intereses económicos y políticos de este país, lo que a menudo resultó en el apoyo americano a golpes y dictaduras civiles o militares, en nombre de la defensa de la democracia frente a la supuesta o real amenaza del comunismo; por el otro, aseguraba un orden mundial que permitió, en la segunda mitad del siglo XX, el crecimiento impresionante de Europa, Japón y el sudeste asiático, y con mayores altibajos (cuya responsabilidad principal fue de los propios países) de América Latina. O sea, la gobernanza global se dio en torno a un acuerdo tácito por el cual se reconocía el liderazgo de los Estados Unidos, que asumía el principal costo, tanto con los gastos militares como el desgaste simbólico de ser visto como policía del mundo, y el resto de los países capitalistas usufructuando de este orden como *free riders*. El caso más obvio es el de Europa y Japón, que usaron el escudo militar norteamericano para enfrentar a la Unión Soviética y las políticas de liberalización comercial para expandir sus negocios internacionales (el caso reciente más obvio es el de las privatizaciones realizadas en América Latina, que fueron denunciadas como imposición de los Estados Unidos, pero en las cuales las empresas europeas tuvieron una presencia preponderante).

La actual fase de hegemonía negociada difícilmente generará un marco relativamente estable de regulación del orden internacional. Las nuevas potencias emergentes (y Rusia) ven en la pérdida de poder de los Estados Unidos una posibilidad de expansión creciente de su proyección internacional. Sea persiguiendo una agenda cargada ideológicamente, como en el caso de Hugo Chávez y de Irán, sea dentro de una lógica de maximización de los intereses nacionales comerciales y estratégicos, como es el caso de China y en buena medida del gobierno Lula, nada indica una disposición a compartir los costos de una regulación geopolítica sobre liderazgo americano. Por el contrario, lo que prevalecen son discursos que hacen referencia a un mundo multipolar que debería ser regulado por instituciones internacionales transparentes en cuanto son practicadas políticas soberanistas que buscan maximizar los intereses nacionales sin ninguna referencia a los principios que el sistema internacional debería asegurar.

La nueva realidad internacional tiende a una regionalización de conflictos, con repercusiones variables en el sistema internacional. Si bien durante el siglo veinte, tanto los conflictos internacionales como polarizaciones internas, estaban enraizados en historias y dinámicas locales, eran en buena medida saturados — potencializados o reprimidos — en función de la guerra fría y de la capacidad de los Estados Unidos y de la Unión Soviética de imponer su voluntad en las regiones bajo sus influencias. Con el fin de la guerra fría y el deterioro del poderío americano, las dinámicas locales y la lucha por hegemonías regionales tienden a ocupar un lugar cada vez más importante, y potencialmente desestabilizador, del orden internacional, en particular cuando se encadenan a redes paramilitares e ideológicas globales.

El pasaje que estamos viviendo es extremamente complejo e inestable, por lo tanto difícil de calibrar, pues exige un duplo movimiento, tanto al interior de los Estados Unidos, como de los actores emergentes en el orden internacional. En relación a los Estados Unidos supone la disposición de negociar su agenda con otros países. El gobierno de Obama busca avanzar esta nueva perspectiva de la política exterior estadounidense, pero deberá enfrentar una fuerte oposición interna de sectores que desean mantener el viejo modelo. Por su vez, parte del éxito de esta nueva actitud depende de que los antiguos *free riders* y los países emergentes se dispongan a compartir de alguna forma los costos de manutención del orden internacional, sea en términos económicos, como militares y simbólicos.

COMENTARIOS

- La independencia de la política exterior de la mayoría de los países latinoamericanos vis a vis los Estados Unidos — una tendencia que se observa desde los años 1980 — ha aumentado en las últimas décadas, inclusive al interior de la OEA.

- ¿La creación, en la última década, de instituciones regionales que excluyen a los Estados Unidos y tienden a debilitar la OEA es positiva para la región o el papel de la OEA y el diálogo con los Estados Unidos deben ser fortalecidos?

- No hay una política norte-americana para América Latina. Lo que hay son políticas que buscan lidiar con los países de acuerdo con percepciones coyunturales y la importancia relativa que tienen para los Estados Unidos. El proyecto de un área de libre comercio hemisférica está sepultado. En su lugar, lo que hay son acuerdos de libre comercio, algunos de los cuales han sido bloqueados en el Congreso. En este cuadro fragmentado, abultan los temas de la inmigración y de la droga, que tienen un potencial de contaminación negativa de las relaciones entre Estados Unidos y la región. La posible reacción norte-americana a una creciente presencia de inversiones chinas en la región es una interrogante.

2. Los actores emergentes y América Latina

En general la pérdida de peso norteamericano es vista por las nuevas potencias regionales emergentes como una posibilidad de reforzar su propia proyección de poder en el plano internacional. Pero esto no significa una disposición efectiva de compartir con los Estados Unidos la responsabilidad por la gobernanza internacional, que presenta un panorama

extremamente diversificado. Las dificultades de avanzar consensos internacionales amplios (en particular dentro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) colocarán a los Estados Unidos en situaciones en que se verá obligado a actuar en forma unilateral (apoyado en aliados coyunturales) o a retraer su acción a situaciones límites donde estén en juego sus intereses "no-negociables".

China

En ciertos países, como es el caso de China, con disposición a transformar su peso económico en poder estratégico (lo que no aconteció con Europa o Japón), su política es de continuar transfiriendo el costo de mantener la gobernanza global para los Estados Unidos, en cuanto el país continúa fortaleciéndose económica, pero también geoestratégicamente, negociando con todo el mundo, sin precondiciones políticas de cualquier tipo. O sea, la estrategia internacional de China es asegurar líneas de abastecimiento de recursos naturales y mercados, sin relación con la promoción de un discurso sobre valores o ideología deseable para los países con los cuales comercializa.

Si bien por un lado China está interesada en mantener el orden internacional — que asegura la continuidad de su crecimiento — el debilitamiento internacional de los Estados Unidos es bienvenido, ya que la China constituye quizás el único país con potencial de ocupar un lugar hegemónico en el sistema internacional. A corto plazo su interés es el de mantener su crecimiento acelerado asegurando al menor costo posible la manutención del orden internacional, asumiendo una posición distante o de compromiso de "baja intensidad" frente a iniciativas relacionadas a la resolución de situaciones de tensión geopolítica, o al avance de la regulación internacional en el área ecológica y en ciertas áreas comerciales, en particular si estas afectan sus intereses económicos y comerciales.

En los últimos años ha surgido un debate sobre el papel de la China en América Latina. Los análisis tienden a polarizarse entre una visión benévola, en la cual la ascensión de la China es vista como favorable a los intereses latinoamericanos, pues promueve el crecimiento económico por la valorización de sus *commodities* y la reducción de su dependencia en relación a los mercados norte-americanos. Se argumenta igualmente que China no tiene interés en subvertir el orden político de los países de la región, de los cuales es un aliado en las negociaciones internacionales. Se reconoce, con todo, que los efectos virtuosos son diferentes entre los países que poseen y los que no poseen riquezas naturales. Estos últimos (en particular México y la mayoría de de los países de América Central), sufren la competencia de la mano de obra china y la invasión de sus productos industriales.

La visión más crítica, tanto de las dimensiones económicas como políticas de la influencia china, considera que si bien los países latinoamericanos se favorecieron del incremento de los altos precios de las *commodities*, el acelerado aumento de la importación de productos manufacturados chinos, impulsada por una amplia oferta de bienes a precios bajos, ha generado impactos negativos crecientes sobre un número cada vez mayor de sectores industriales. Según esta visión, procesos de desindustrialización amenazan recolocar las economías latino-americanas como simples proveedores de materia prima en la división internacional del trabajo. Al promover la concentración de la estructura productiva con competitividad internacional en unos pocos sectores intensivos en recursos naturales y capital, con gran presencia del Estado, la intensificación del intercambio con China podría llevar a una concentración de poder en roscas formadas por controladores del estado, oligopolios o monopolios privados. Estos grupos pasarían a adquirir un peso

desproporcionado en el juego político, socavando el terreno donde se asientan las instituciones democráticas.

Claro está que la traducción política del "efecto China" cambia conforme la estructura económica de cada país (no es indiferente ni el grado de diversificación, ni si el sector dominante sea productor de hidrocarburos o el agronegocio) y sus instituciones y "cultura política". Sin embargo, de modo general, y recurriendo a una simplificación extrema, se puede decir que, en la visión menos benigna, el "efecto China" puede acarrear la especialización económica en uno o pocos sectores y productos, lo que se traduciría, dado el ciclo aparentemente largo de alta del precio de las *commodities*, en el fortalecimiento del poder relativo del Estado, con capacidad de premiar o castigar grupos privados a través de la intervención en aquellos sectores y la distribución de rentas extraordinarias que ellos generan. Estos recursos tienden a elevar su capacidad de cooptación social más aún cuando la desindustrialización conduce a grados aún mayores de precarización del sector formal de la economía.

Además de esto, los adeptos de la visión menos benigna indican que China no posee en la esfera de la regulación internacional intereses similares a los países latinoamericanos, sea por las diferentes estructuras económicas sea por proyectos de poder internacional. Ciertos autores llegan a argumentar que China no es totalmente neutra en relación a los regímenes políticos de la región y que valoriza gobiernos como el cubano o venezolano, como forma de debilitar a los Estados Unidos.

Como muestra el trabajo de Motta Veiga y Polónia Rios, son pocos (si bien centrales: Brasil, Perú, Chile y Argentina) los países que se favorecieron por la demanda china de *commodities*. Pero a diferencia de las exportaciones, las importaciones latinoamericanas de productos chinos tienen, en términos relativos, niveles similares en todos los países de la región (donde sobresale Paraguay, que "redistribuye" vía contrabando para los países vecinos) llevando a los países con estructura industrial poco diversificada a sucumbir frente al dumping de productos chinos.

La dificultad de enfrentar a la China como una potencia que desarrolla políticas extremamente agresivas de desarrollo, liderada por exportaciones de productos industrializados lleva a situaciones que, más allá de lo económico, ponen en jaque la supervivencia de tradiciones culturales, como es el caso por ejemplo de la substitución de la artesanía peruana por imitaciones chinas con precios inferiores. Caso esta práctica hubiese sido realizada por los Estados Unidos seguramente tendríamos una amplia acción de denuncia.

Retornaremos a este tema posteriormente. Pero desde ya debemos indicar que desde el punto de vista de nuestro análisis, que enfatiza las articulaciones entre las oportunidades abiertas por transformaciones en el sistema internacional y las dinámicas internas, mismo aceptando la hipótesis de la influencia "benévola" china sobre las economías de la región, se coloca la cuestión de la presencia de un poder económico internacional, sin compromisos con el régimen democrático, como un potencial elemento desestabilizador. Esto porque elites locales pueden utilizar poderes emergentes internacionales como base de apoyo para proyectos de poder alternativo, de carácter autoritario, tema sobre el cual retornaremos. No se puede tampoco dejar de tener en cuenta que la intensificación del uso de recursos naturales ha sido una fuente de conflictos de alta intensidad política y social, oponiendo gobiernos y empresas, de un lado, y movimientos ambientalistas e indígenas, de otro, como se ha observado con frecuencia en Perú y mismo en Ecuador. El hecho de que en aquél país

el gobierno sea “neoliberal” y en este “nacional popular” muestra que estamos frente a un vector de conflicto estructural.

COMENTARIOS

- El papel de China debería ser analizado no solamente en términos de su influencia directa en la región, sino también como inspirador de un modelo de desarrollo estatista centralizador (Consenso de Washington vs. Consenso de Pekín).

- China es al mismo tiempo una oportunidad y una amenaza. Esto depende de la capacidad de cada país de tratar esta nueva realidad, o sea de maximizar oportunidades y minimizar amenazas. Se trata de un contexto inédito, en particular por el papel de las empresas estatales y por la dimensión del impacto de China. Para enfrentar este impacto los gobiernos deben tener una visión de conjunto –lo que generalmente no poseen- y promover lazos de cooperación entre el sector público y privado.

- La influencia de China (directa e indirecta) es variable de país a país, de acuerdo con la disponibilidad de recursos naturales, la complejidad de la economía, la existencia o no de tratados de libre-comercio, etc. Más que realizar generalizaciones apresuradas es necesario un acompañamiento estrecho.

- Hasta el momento, el impacto del crecimiento chino se dio a través del comercio externo. Está empezando una nueva etapa, con aumento de la inversión directa china en la región. Gran parte de esta inversión se da por intermedio de empresas estatales, que operan según directivas del gobierno chino, en el marco de una estrategia nacional de desarrollo. ¿Que impactos políticos podrá tener esta nueva etapa de la presencia china en la región? ¿Que tipos de asociación con las elites locales serán generadas? ¿Como se dará la relación con las sociedades civiles, en torno al tema del medio ambiente y de la legislación laboral?

Otros actores

Cabe mencionar, aunque sea en forma rápida, otros actores del sistema internacional relevantes para las estrategias alternativas de inserción política internacional de los países latinoamericanos. Rusia presenta una situación diferente a la China, pues trata de recuperar alguna porción del poder de la antigua Unión Soviética, buscando un reconocimiento y un papel más activo en los asuntos internacionales. Sus posibilidades de inversión y comercio con América Latina son limitadas, siendo su principal potencial el de proveedor de armas para los países de la región.

En el caso de la India, que debe enfrentar el poderío creciente de China y el conflicto con Paquistán, su tendencia es a fortalecer su alianza con los Estados Unidos, transformándose en un aliado estratégico central en la región asiática. Sus intereses económicos en América Latina son limitados, si bien el comercio e inversiones de la India en la región son crecientes. El oriente medio solo afecta tangencialmente América Latina por el peso que esta

región tiene para la economía mundial. Aquí pasa a tener un papel central Irán, cuya relevancia económica para la región es muy pequeña. Con todo, como abanderado de la causa anti-estadounidense y su activismo diplomático en la región, dado su aislamiento político (inclusive dentro del mundo islámico, mayoritariamente suni) se presenta para ciertos grupos político-ideológicos latinoamericanos como un aliado potencial, aunque sea en los foros internacionales. El activismo diplomático iraní se expresa en la firma de centenas de tratados de cooperación en particular con Venezuela y otros países del ALBA, si bien es dudosa su capacidad de hacerlos efectivos.

Si bien su relevancia es menor, la posibilidad de que los conflictos del oriente medio sean importados para América Latina es un sub-producto de la acción de líderes políticos latinoamericanos en función de sus agendas ideológicas, o por actos de "internacionalización" del conflicto como fue el atentado a la AMIA en 1994 en Buenos Aires donde la justica argentina identificó el papel del gobierno de Irán y del Hezbollah.

Finalmente, la importancia de América Latina para Europa no es pequeña, no solo ni tanto por su lugar en el comercio exterior, como por ser uno de los principales destinos de su inversión directa y fuente de lucro y expansión de varias de sus grandes empresas. La Unión Europea, con todo, permanece incapaz de definir un papel estratégico autónomo en el orden internacional, inclusive con proyectos de creación de una fuerza militar propia que no despegan, y su influencia política en nuestra región se da en términos económicos y de *soft power* (sea a través de la cooperación internacional o influencia cultural).

COMENTARIOS

- Se criticó el texto por haber minusvalorado el rol de Europa en América Latina. Más allá de las relaciones económicas, cuyo peso se ha incrementado a raíz del aumento de sus inversiones directas en la región en los años 1990 en sectores claves como el financiero y de infra-estructura, Europa sigue siendo un referente político y cultural importante para América Latina. Como tal, para varios sectores sociales, se trata de una fuente de recursos político-intelectuales e ideológicos, más importante que los Estados Unidos y ciertamente mucho más que Asia.

- La Unión Europea representó un marco importante (tanto como referencia política como de apoyo práctico) a los proyectos de creación de mercados regionales en América Latina. ¿En qué medida la actual crisis de la Unión Europea afectará la disposición integracionista de los países de la región?

- ¿Las alianzas entre países Sur/Sur deben ser consideradas en función de objetivos específicos o representan una alternativa a la visión de América Latina como parte constitutiva del "mundo occidental"?

3. América Latina: Crisis de la integración regional

La acumulación vertiginosa de siglas asociadas a iniciativas de integración regional y cuyas intenciones nunca llegan a concretizarse o lo consiguen en forma muy limitada, indica que para los gobiernos de América Latina se trata de un tema relevante, aunque solo sea a nivel del ideario político, pero cuya realización se choca con barreras invisibles, que en general no interesa explicitar. Algunas de estas barreras están relacionadas a factores que van más allá de las coyunturas políticas y económicas, como la frágil infraestructura física regional y los costos enormes que significa superar una geografía que incluye la selva amazónica y la cadena de los Andes, o las asimetrías tanto de tamaño como de diversidad del parque productivo, como es el caso en particular del Brasil, que definen diferentes intereses y posibilidades de inserción en la economía internacional.

Estos factores se hacen presentes y actualizan en función de cambios de gobiernos, de las dinámicas económicas nacionales y de transformaciones en la geopolítica y la economía internacional. No es posible reducir las peripecias de la integración regional a un único factor. Así, por ejemplo, si hoy se enfatiza que las nuevas instituciones regionales se caracterizan por su disposición a excluir los Estados Unidos, no podemos olvidar que ya en los años noventa Brasil buscó avanzar el Mercosur, como una alternativa al ALCA promovida por los Estados Unidos y como forma de aumentar su capacidad de negociación en los foros internacionales. Igualmente la crisis del Mercosur se originó en las consecuencias de las crisis financieras de los años noventa que llevaron a diferentes formas de proteccionismo y no a un cambio en las ideologías de los gobiernos de turno. Y, más recientemente, el aumento de los precios de las *commodities* asociado al efecto China, tuvo como efecto la disminución de la importancia relativa del comercio inter-regional. En los últimos años, la importancia relativa del comercio intra-regional disminuyó para los principales países del Mercosur, y particularmente para el Brasil.

Inclusive el surgimiento en el nuevo milenio de un conjunto de países con gobiernos de orientación de izquierda, si permite una cierta unidad discursiva y retorica más nacionalista, no significó el fortalecimiento de los procesos de integración regional. En parte porque existen enormes diferencias de orientación entre las políticas anti-americanas y que buscan alejarse del capitalismo de mercado del grupo ALBA y los países del cono sur deseosos de atraer el capital extranjero.

La prioridad dada a las ventajas económicas nacionales, a través de acuerdos bilaterales con otros países de fuera de la región (como, por ejemplo, los acuerdos de Colombia y Perú con los Estados Unidos, que transformaron el Mercado Común Andino en una organización simbólica), la prioridad política a la formación de un bloque ideológico, el ALBA, liderado por Chávez, y la apuesta de Argentina en una industrialización por sustitución de importaciones, minaron las bases de las propuestas de integración económica regional. Igualmente no favorece la integración regional las ambigüedades generadas por el Brasil. El peso relativo de su economía en relación a las de sus vecinos lo lleva a querer asegurar la estabilidad regional y a la creación de mecanismos de concertación sin que, al mismo tiempo, implique delegar aspectos de su soberanía económica. Las posibilidades de comprometer recursos financieros mayores, con el objetivo de promover la integración y la complementariedad productiva entre las economías de la región, entra en conflicto con sus muchas demandas domésticas pero también con la baja confianza en cuanto a la estabilidad política y jurídica de algunos de sus vecinos. En suma, la integración regional continúa siendo considerada por los gobiernos de la región como un discurso ganador en términos mediáticos pero está lejos de reflejar las realidades efectivas de los procesos por los cuales pasa América Latina.

Por otro lado, los cambios en el sistema internacional y la creciente globalización de las economías nacionales afectaron en forma inesperada la dinámica interna de América Latina. Surgieron nuevos factores que generan tensiones y complejizan las relaciones entre los países de la región, en particular asociados a la creciente inversión intra-regional (en particular, pero no únicamente, de la chilena en el Perú y la brasileira en varios países), los impactos ecológicos de explotación de recursos naturales en regiones de frontera afectando países vecinos, la interdependencia de recursos energéticos, la emigración intra-regional y la expansión de la frontera agrícola hacia áreas limítrofes entre países vecinos (o mismo más allá de los límites fronterizos), el tráfico de drogas y armas entre los países, así como también la existencia de grupos guerrilleros y para-militares fuera del control del estado, cuyas acciones se extienden más allá de sus países.

Todos estos elementos han llevado a que los viejos temas de relación conflictiva con los intereses “extranjero” hayan dejado de ser un problema de relacionamiento con los países del Norte para transformarse, en la mayoría de los casos, en problemas de relacionamiento entre países de la región. El Mercosur fue arañado por su incapacidad de mediar el conflicto entre Argentina y Uruguay en torno a las papeleras y la entrada de Venezuela promete aumentar el desconcierto del grupo. Las campañas electorales en el Paraguay y en Bolivia estuvieron coloridas por demandas a los países vecinos por aumento de precios de la energía exportada, y muchas de las nacionalizaciones en la última década fueron no de empresas “yanquis” pero de vecinos latinoamericanos.

Por su vez, las transformaciones geopolíticas internacionales (de flujos comerciales, de inversiones y nuevas tendencias político-ideológicas), el papel de nuevos actores (China en particular, pero también Rusia, India, Irán) y el uso de las rentas producidas por los recursos naturales, por parte de los gobiernos, permiten un horizonte de alianzas internacionales más complejas, que aumenta los espacios para discursos ideológicos y prácticas políticas que cuestionan la democracia liberal que parecía, en la década de los noventa, en proceso de consolidación en la región.

Entender el nuevo contexto exige desprenderse, o por lo menos colocar en paréntesis, algunos componentes de la retórica tradicional sobre la integración latinoamericana como la panacea para todos los problemas de la región. Debemos reconocer que la integración regional — entendida como el esfuerzo intencional de creación de un espacio económico, político y/o seguridad, en el cual los estados nacionales se desprenden de parte de la soberanía sobre decisiones que pasan a ser compartidas a través de nuevas instituciones con mandato supranacional — tiene enormes dificultades de concretizarse.

El crecimiento de los flujos comerciales e inversiones intrarregionales en las últimas décadas, responde a dinámicas de internacionalización de las empresas que generan interdependencias económicas, cuyo resultado puede ser tanto profundización de un espacio económico regional como de mayores tensiones entre los países, o ambos. Los proyectos más ambiciosos de integración regional anunciados a inicios de la década, en el área de energía y de transporte, se han quedado en buena medida en el papel o, en el caso de la integración energética fue substituido por políticas nacionales de abastecimiento interno o en el mercado internacional, preservando una mayor autonomía nacional.

La dificultad de avanzar la integración económica en parte fue compensada por la construcción de organizaciones regionales de carácter político, sea a nivel latinoamericano, sea sudamericano, que excluyen a los Estados Unidos. Como muestra el texto de Antonio Mitre el distanciamiento de la región en relación a los Estados Unidos es un proceso que se inició varias décadas atrás. La capacidad efectiva de estas organizaciones de asegurar un

equilibrio capaz de prescindir de los Estados Unidos y marginalizar la Organización de los Estados Americanos aun debe ser testada. Lo mismo vale para el papel que el Brasil deberá jugar en la región. De todas formas las instancias de consulta sobre situaciones de conflicto y seguridad, un área en el cual la región ha sido históricamente muy bien sucedida y que no afecta los intereses soberanos de los países.

Finalmente, no podemos dejar de recordar que en la nueva geografía de la conflictividad en la región las luchas en torno al uso y pose de los recursos naturales adquirieron nuevos contornos con la participación de ONGs nacionales e internacionales y grupos indígenas, con un discurso y prácticas que muchas veces desconocen las soberanías nacionales.

COMENTARIOS

- Es importante aclarar lo que se entiende por integración, pues es un fenómeno multidimensional. En los años 1990, fue impulsado un proceso en que predominó la visión de creación de bloques subregionales, bajo el liderazgo político de los gobiernos. La lógica de la integración era fundamentalmente económica: los estados nacionales deberían crear un mercado ampliado, reglado por un marco jurídico estable, atractivo a la inversión privada, de dentro y de afuera de la región. Esta integración estaba tensionada por procesos de negociación visando integraciones más amplias, en torno a dos referentes fundamentales: ALCA y un acuerdo con Unión Europea. China era todavía un "*side show*". El cuadro hoy por hoy es muy diferente: ALCA se hundió, Mercosur retrocedió, la Comunidad Andina de Naciones se resquebró, Chávez puso en marcha una integración alternativa, el comercio con Asia se intensificó dramáticamente. Al mismo tiempo en que perdió impulso económico, la integración latinoamericana, en general, y suramericana, en particular, ganó potencia política: no solo es un elemento clave de las políticas exteriores de muchos gobiernos de la región, como un elemento de su identidad política.

- La centralidad adquirida por la integración regional no es un fenómeno efímero, aún que en términos relativos pierdan peso los flujos económicos intrarregionales. La centralidad política de la integración pasa a estar crecientemente relacionada a temas relativos a seguridad, manejo e interdependencia de recursos naturales en áreas de frontera, inmigración, etc. Son temas donde las políticas internas de los países se mezclan con sus políticas externas y ganan importancia en el proceso político (y electoral) aún más grande que los temas estrictamente económicos.

- La integración latinoamericana representa un horizonte "utópico" que a pesar de las dificultades efectivas por las cuales atraviesa, no debería ser abandonado. Para que no permanezca una simple intención sería útil diferenciar diferentes procesos de integración (cultural, educacional, económica, infraestructuras, energía, medio ambiente, seguridad pública y fronteras, resolución de situaciones de crisis y conflicto), en lugar de un énfasis exagerado en la creación de espacios de integración regional inclusivos sustentados en un excesivo voluntarismo político.

- El discurso integracionista no puede obliterar los desafíos colocados por el narco-trafico, la narco-guerrilla y el crimen internacional que permean las fronteras de la región y colocan problemas específicos de una agenda de seguridad y control de fronteras.

- ¿Cuáles son las posibilidades reales de integración económica cuando muchos gobiernos de la región desarrollan políticas nacionalistas y proteccionistas, a pesar de la retórica integracionista?

- Los tratados multilaterales serían la mejor defensa frente al poder de las grandes potencias y América Latina debería trabajar en forma conjunta para fortalecerlos.

4. Recursos naturales y proyectos de poder

Las dinámicas socio-políticas en América Latina siempre estuvieron asociadas a las realidades geopolíticas internacionales. Obviamente los procesos internos de cada país deben ser comprendidos en primer lugar a partir de las realidades nacionales, pero la viabilidad de proyectos de poder en la región siempre dependió de las oportunidades económicas y políticas abiertas por el sistema internacional. Inclusive algún tipo de afiliación ideológica, más o menos estrecha, con un centro de poder internacional siempre fue parte de la construcción de los regímenes políticos.

Los recursos naturales han sido en la historia latinoamericana un factor clave de la organización social y política, sean controlados por oligarquías locales, por capitales extranjeros o por el Estado. Como principal factor competitivo de América Latina en la división internacional del trabajo las rentas extraordinarias derivadas de su utilización, en particular en los ciclos de alta de precios de *commodities*, los transformó, sea a través de la estatización o por la apropiación vía impuestos (como fue y continua siendo el caso en relación a productos agrícolas de exportación) en un factor clave en la constitución de regímenes políticos nacionalista y estatizantes (a veces, pero no necesariamente, autoritarios) que los usaron para realizar políticas distributivas.

Los recursos naturales han sido el principal recurso de exportación y hasta recientemente, y en varios países hasta el día de hoy, una de las principales fuentes fiscales del estado. Inclusive en países, como Argentina, Brasil y México, que pasaron por procesos importantes de industrialización y expandieron su base fiscal, los recursos naturales continúan siendo centrales en sus pautas de exportación.

No solo vivimos un nuevo ciclo de alta de precios de *commodities*, sino también los recursos naturales pasaron a ocupar un lugar estratégico y de carácter no coyuntural en el orden económico global, como producto de una nueva visión sobre el medio ambiente y los límites de la naturaleza de satisfacer las demandas de la economía mundial. Inclusive antiguos productos, como los de origen agrícola pasan a ser vistos como conteniendo bienes anteriormente no cuantificados (sol y particularmente agua). Así los recursos hídricos, en América Latina en su conjunto (pero con importantes diferencias nacionales) se presenta como uno de los principales reservatorios mundiales, como muestra el trabajo de Wilkinson.

El aumento de precios, en la última década, de bienes originados en ventajas naturales permitió a buena parte de los países de la región superar sus problemas de deuda externa,

asegurar rentas fiscales extraordinarias para el Estado y fue un elemento central en el crecimiento económico de las economías nacionales. Al mismo tiempo la mayoría de países perdieron espacio relativo en la exportación de bienes manufacturados e inclusive sus mercados internos fueron inundados por productos importados, generalmente de origen chino, que significó, en algunos casos, el hundimiento de sectores industriales.

El papel de los recursos naturales coloca para varios países de la región un duplo desafío: enfrentar a nivel del desarrollo económico tendencias más o menos graves de la llamada "enfermedad holandesa" (*Dutch disease*) y a nivel político lo que denominaremos el "síndrome distributivo estatizante". En el primero caso el excedente de divisas asociado a la exportación de uno o pocos productos valoriza la moneda nacional, desincentivando la producción interna de bienes comerciables (*tradables*). Este problema, que es transversal para la región, se agudiza cuando se asocia a regímenes que utilizan las rentas provenientes de los recursos naturales para desarrollar políticas estatizantes junto con una retorica de polarización, interna y externa, que divide la sociedad y aliena las inversiones privadas. El "mesianismo rentista" quizás tenga piernas cortas del punto de vista económico, pero en términos políticos su trayectoria es menos obvia, en particular si su retórica anti-estadounidense y alianzas con nuevos actores globales les permite asegurar inversiones y una inserción alternativa en el sistema internacional.

COMENTARIOS

- Quizás ningún otro tema presenta en la actualidad un desafío a la política exterior y a la integración latinoamericana como el manejo de los recursos naturales. No se trata con todo de una novedad para la región, pues la presencia mayor o menor del estado en este campo y la distribución de las rentas generadas han sido ejes centrales en la historia política del continente. Pero lo que estamos asistiendo no es solamente un simple retorno al pasado, pues en el nuevo cuadro internacional el manejo de los recursos naturales se ha tornado una herramienta para la búsqueda de nuevas formas de inserción económica y política internacional. Además, moviliza nuevos actores sociales como los movimientos sociales, organizaciones oficiales al nivel interno y externo (no solamente regional, sino también global) por su asociación con los temas de medio ambiente. De especial importancia, es el manejo del bioma amazónico, por ser un tema clave en el marco de las negociaciones en torno a las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático.

- El control nacional de los recursos naturales representa un problema legítimo, que exige soluciones que salvaguarden los intereses nacionales. El desafío es que las soluciones no sean ideologizadas, confundiendo intereses nacionales con soluciones estatizantes y/o distribucionismo irresponsable, y que el uso de las rentas estén al servicio de proyectos de desarrollo nacional sustentados en recursos humanos y creación de bases económicas sólidas.

- El desarrollo de nuevos modelos de control democrático de los recursos naturales deberá pasar por una visión que lleve en consideración el medio ambiente y un compromiso con las generaciones futuras.

5. Vectores de conflicto

Es necesario identificar los vectores potenciales de conflictos en la región. El primer vector potencial de confrontación interna en América Latina, son conflictos de intereses en torno a la explotación de recursos naturales, ocupación de áreas de fronteras o de inversiones y acción de empresas de otros países de la región o de fuera de la región (como la tendencia de restringir la compra de tierra por inversionistas extranjeros, en particular, pero no solo, en áreas de frontera). Todos estos conflictos pueden ser arbitrados por terceros países (como hizo Brasil en el caso del conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú), por instituciones regionales (como *no* lo hizo el Mercosur en el caso de las papeleras), o por tribunales internacionales (con pérdidas para la capacidad regional de autorregulación). En lo posible el potencial de conflicto debe ser anticipado de forma a permitir la realización de acuerdos que desarmen el potencial de conflicto.

El segundo vector de conflictividad son gobiernos que se legitiman por un discurso que militariza la política, transformando la oposición interna o gobiernos de otros países con orientaciones ideológicas diferentes, en enemigos que no deben ser respetados, y si posible, deben ser destruidos. La ideologización de la política exterior permite justificar la intervención en los asuntos internos de otros países y en la importación de conflictos extra-regionales y debe ser denunciada como intolerable. Es profundamente anti-democrática pues no respeta las decisiones soberanas de la ciudadanía de cada país y desestabiliza y divide la región.

El tercer vector de conflicto es el tráfico y contrabando de armas y drogas, y el impacto de los grupos criminales y para-militares (narco-paramilitares y narco-güerillas, muchas veces asociados) que no reconocen fronteras. Se trata de un área de difícil cooperación, pues afecta la soberanía nacional y exige la cooperación de sistemas de seguridad ni siempre confiables.

América Latina también puede ser desestabilizada por importación de conflictos ajenos a la región. Cada país debe seguir sus intereses, manteniendo relaciones diplomáticas, comerciales y/o militares con los países del mundo que prefieran. Pero no puede permitir que estas relaciones vengan asociadas a conflictos que son ajenos a la región.

América Latina fue en el Siglo XX quizás la región del mundo con menor número de guerras y victimas de conflictos internacionales. En las últimas décadas avanzó hacia la consolidación del régimen democrático. Asegurar que este cuadro permanezca en el futuro y ayude a la consolidación de la democracia en América Latina exige un análisis y acompañamiento realista del cuadro internacional y sus impactos entre los países de la región.

COMENTARIOS

- La polarización de América Latina entre gobiernos que afirman la continuidad institucional y otros (en particular el régimen de Hugo Chávez, pero también el de Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador) que proclaman una disposición refundadora del Estado y de la democracia, produce tensiones que se irradian por la región. La actuación política de ciertos mandatarios, Chávez sobre todo, no se restringe estrictamente al ámbito de sus respectivos países, sino que se realizan tomando como referencia identidades supranacionales, ya sea la Patria Grande de Simón Bolívar, o la identidad de los pueblos precolombinos. Las tensiones regionales son además agravadas por el discursos anti-americano y alianzas con países de fuera de la región promovidas por estos mandatarios, Chávez sobre todo. Sin embargo, si tensionan los límites de lo convencional en la relación con los Estados Unidos y empresas extranjeras, no parecen dispuestos a romper radicalmente los lazos con ellos, lo que parece haber sido entendido por el gobierno americano, desde el segundo mandato de George W. Bush.

- A China y Rusia interesan los recursos naturales y las compras de material bélico de los países "bolivarianos", pero nada señala que estén dispuestos a confrontar Estados Unidos en su área de influencia. Irán, constituye un *player* menor en la región, y hasta el momento su influencia es más retórica que práctica.

- Los "grandes del mundo", Estados Unidos a la cabeza, quieren estabilidad en la región. La estabilidad pasa por el refuerzo, en cada país, de las instituciones democráticas, y a nivel regional, en particular por el papel que juega el Brasil. El tema es que no está claro como Brasil debe gestionar su liderazgo "natural" en la región. El actual gobierno buscó limitar el liderazgo de Chávez sin confrontarlo, como quedó claro en los episodios del gasoducto Caracas-Buenos Aires, del Banco Sur y del Consejo de Defensa de Unasur. Pero promovió la incorporación de Chávez al Mercosur, lo que antes de contener al presidente venezolano, podrá fragilizar aún más el Mercosur. Además, es controversial, en particular frente a la oposición interna, el papel que el gobierno de Lula ha tenido frente al régimen cubano y hacia las tendencias autoritarias del gobierno de Chávez.